

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nºs 1268 1300 DE 1993

DISTRIBUIDO Nº 2517 DE 1993

COMISION ESPECIAL

Copia del original sin corregir

NOVIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 3 DE NOVIEMBRE DE 1993

ASISTENCIA

Presiden : Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, y el señor Vicepresidente de la Comisión Senador Américo Ricaldoni

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, Enrique Cadenas Boix, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra, Jaime Pérez, Walter Santoro y Alberto Zumarán

Asisten : El señor Senador Leopoldo Bruera, y los señores Secretarios de la Cámara de Senadores Juan Harán Urioste y Mario Farachio

Secretario : Señor Jorge Blasi

Ayudante de Comisión : Señor Lorenzo A. Saavedra

---

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 44 minutos)

De acuerdo con lo resuelto en la reunión celebrada el día lunes, en la cual fijamos el régimen de trabajo, debemos abordar primeramente en la sesión de hoy el tema de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, es decir, la materia actualmente reglada por los artículos 147, 148 y 174 de la Constitución de la República.

La Presidencia interpreta que lo que se va a analizar es este aspecto de la Constitución desde el punto de vista de las innovaciones que se propician en los dos proyectos de ley constitucional que tenemos a consideración. El correspondiente al llamado "Grupo de los Cinco", suscrito por 16 señores senadores, plantea dos innovaciones básicas: la presentación del Gabinete al inicio del período de Gobierno y la institución de la crisis de Gabinete como facultad nueva del Presidente de la República, además de otras modificaciones relativas a los votos de censura cuando se hacen por determinado quórum o mayoría, en cuyo caso el Presidente de la República actualmente está inhabilitado tanto para observar un voto de censura como para disolver las Cámaras y llamar a elecciones parlamentarias.

Por otro lado, en el proyecto de ley presentado por el señor senador Blanco se advierten algunas coincidencias con las otras propuestas y sobre todo hay una propuesta innovadora para el futuro artículo 148,

en lo relativo al planteo por los Ministros ante la Asamblea General de la llamada cuestión de confianza.

Estos son los aspectos sobre los cuales en general y en particular nos debemos pronunciar en esta reunión.

SEÑOR PEREYRA - Creo que este es uno de los temas fundamentales. Si pudiéramos reformar la Constitución sólo en este aspecto, ello justificaría plenamente que lo hiciéramos. Le atribuyo tanta importancia, que creo que eso sólo ameritaría el esfuerzo para reformar la Constitución.

En virtud de que es probable que no participe en la sesión del día de mañana, quiero hacer algunas puntualizaciones sobre estos artículos que están referidos a las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Como bien señalaba el señor Presidente, hay algunas coincidencias entre el proyecto de ley presentado por el llamado "Grupo de los Cinco" y el del señor senador Blanco, fundamentalmente en los casos de censura, cuando flexibiliza la situación actual. Quizá, por la forma complicada en que está establecido actualmente, dicho recurso no se ha empleado más que una sola vez --si mal no recuerdo--, en el año 1968, a raíz de una interpelación llevada a cabo por quien habla al Ministro de Industria y Comercio de la época. En esa oportunidad, el Senado resolvió llevar el asunto a la Asamblea General. Debo aclarar que no he encontrado otros antecedentes al respecto, ya que hay una cuestión de número o de quórum en las votaciones que complica el sistema actual. Por lo tanto, reconozco que el proyecto del señor senador Blanco establece un sistema más flexible para estos casos.

Hago hincapié en la importancia de este tema porque evidentemente

ahí estriban las dificultades con que se van encontrando los sucesivos Gobiernos que tiene el país para llevar a cabo su gestión, en virtud de que el electorado se ha distribuido en forma distinta a períodos anteriores, desde el momento en que desapareció en el Uruguay el bipartidismo o por lo menos el sistema donde la inmensa mayoría de los ciudadanos estaba representada por los dos partidos tradicionales. En algunas oportunidades éstos llegaron a obtener en las votaciones la mayoría necesaria como para tener las mayorías absolutas en las Cámaras. Esto sucedió en 1958, con el Partido Nacional, y creo que también algunos años atrás cuando el señor Luis Batlle Berres era figura importante en el Partido Colorado, aunque no recuerdo bien el año. En alguna oportunidad, los partidos ganaban las elecciones y tenían al mismo tiempo la mayoría absoluta en las Cámaras. Esto no puede darse en la actualidad a raíz de la distribución del electorado en los distintos partidos que existen en el panorama nacional.

Por lo tanto, quien gana las elecciones y obtiene la titularidad del Poder Ejecutivo no tiene un canal fluído para instrumentar y convertir en leyes sus iniciativas, si no es mediante una trabajosa negociación que generalmente tiene que hacerla en ocasión de considerarse cada una de las leyes.

Frente a la pregunta de cómo se puede dotar al Gobierno de las mayorías parlamentarias, hay quienes sostienen que debe atenderse el principio de la representación proporcional porque es precisamente a consecuencia de ésta que las fuerzas políticas obtienen la distribución de escaños que hace que no exista el predominio cuando no han obtenido la mayoría absoluta como resultado electoral. Asimismo, otros sectores consideran --dentro de esta posición nos encontramos los que suscribimos uno de estos proyectos-- que puede solucionarse el problema por medio de las coaliciones de Gobierno que, por otra parte, aunque quizás no con ese nombre, se han dado como realidades de coaliciones constitucionales. Seguramente se recordará que bajo el Gobierno del doctor Sanguinetti el Partido Nacional adoptó una actitud que Wilson Ferreira Aldunate definió como una manera de facilitar la gobernabilidad al partido de gobierno.

Por otro lado, cuando el doctor Lacalle constituye su primer Gabinete intenta ncluir figuras de otros partidos políticos, precisamente en busca de esa mayoría parlamentaria. En esa oportunidad se le llamó de otra manera, definiéndoselo como "coincidencia". En realidad, son intentos de hacer actuar coaliciones a nivel de Gobierno, los que en general, no han tenido una marcha fluída. Sin ser écnico en la

materia, considero que se debe a que falta el marco constitucional adecuado para que las coaliciones puedan funcionar. Quiere decir, entonces, que para que éstas sean exitosas es necesario que se dé una relación fluída y estrecha entre los Ministros y los partidos a que ellos pertenecen, y que obtengan una representación parlamentaria que les permita actuar como mayoría. Es evidente que esto no se logra caprichosamente, sino que debe concebirse en torno a un plan de gobierno con el que en líneas generales coincidan los Ministros que integran el Gabinete designado por el Presidente de la República, quienes, además, se responsabilizan por el apoyo que sus legisladores van a prestar a las medidas que acuerden esos Partidos con el Presidente de la República.

Por otra parte, la idea de que estas coaliciones de hecho --si no de derecho-- funcionaran está en el espíritu del constituyente de 1966, cuando a través del inciso cuarto del artículo 174, establecía: "El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo".

Ya en ese momento se pretendía establecer una relación directa entre la designación del Ministro y la necesidad del apoyo parlamentario. Como todos sabemos esto no ha sido más que una mera declaración de la Constitutición.

Durante la Legislatura pasada los señores representantes Sturla y Rodríguez Labruna --no sé si omito

algún nombre-- presentaron un proyecto que, con la intención de hacer efectivo ese respaldo parlamentario, establecía que el Presidente de la República debía presentar su Gabinete ante la Asamblea General a los efectos de recibir la opinión de la misma sobre el conjunto de los Ministros. No obstante, reiteramos que el asunto sigue figurando en la Constitución con un carácter meramente declarativo.

Las soluciones dependerían, para algunos, de atenuar el principio de la aplicación del sistema de representación proporcional y, para otros, deben encaminarse a través de gobiernos de coaliciones efectivamente enmarcados en la nueva Constitución.

Considero que nosotros debemos partir de un punto de vista realista con respecto a esta situación, es decir, procurar que las coaliciones que se intentan formar según uno de los proyectos funcionen en una forma fluida y sin obstáculos, los que de alguna manera se atenuarían al exigirse en el proyecto procedimientos y votaciones de distinta entidad.

Creo necesario hacer algún breve comentario sobre los artículos 149 y 148. He citado el 149 en primer lugar, porque en el se intenta establecer --ya no en forma declarativa, sino como una obligación de la cual derivarán consecuencias para la acción del Gobierno-- la formación de un programa p el ciudadano

electo para ejercer la Presidencia de la República y la presentación ante la Asamblea General del Gabinete que lo llevará a cabo. También se establecen los términos de que dispondrá este Cuerpo para pronunciarse y el plazo que tendrá el Poder Ejecutivo para nombrar un nuevo Gabinete en caso de que el primero no conforme a ambas Cámaras. Luego están todas las incidencias que pueden darse cuando no haya un pronunciamiento de las Cámaras y la posibilidad de que en ese caso se pueda llegar a la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

En definitiva, se establecen todos los mecanismos necesarios a fin de hacer realmente efectiva esa interacción o relación fluída que debe existir entre el Poder Ejecutivo y ciertas mayorías parlamentarias para que respalden su acción. Precisamente, su falta es lo que ha estado trabando el trabajo de los Gobiernos y lo seguirá haciendo en la medida en que no encontremos la solución adecuada que, en mi opinión, estará dada por el marco constitucional en que se mueva.

Pensaba hacer algún otro comentario sobre el contenido del artículo 148, sobre los casos de desaprobación individual, plural o colectiva, sobre las mayorías necesarias en cada caso, pero no lo voy a hacer porque cada compañero lo tiene en su proyecto y no quiero extender mi exposición. Sin embargo, quiero decir que quien habla está convencido de que, enmarcando o reglando esas relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante la posibilidad de formar coaliciones de gobierno, vamos a encontrar el camino para destrabar la acción de los mismos. Por lo tanto, me parece que es un tema sumamente importante, más allá de que puedan haber aspectos operativos, en el desarrollo de esa interacción entre ambos poderes, con los que no coincidamos. Creo que el tema está enfocado como consecuencia de lo que nos ha impuesto la realidad, es decir, de la necesidad de dotar a los gobiernos de las mayorías parlamentarias suficientes para no ver entorpecido su trabajo. En virtud de que el tiempo es limitado, simplemente quería hacer algunas puntualizaciones que pueden servir como una introducción al tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como el tiempo de que disponemos es mu breve, la Presidencia quiere hacer una breve acotación a la exposición del señor senador Pereyra en el sentido de que no tiene el honor de compartir su punto de vista en cuanto a que este tema del artículo 148 --y eventualmente del artículo 149-- esté directamente vinculado o indisolublemente unido a la cuestión de la representación proporcional. La Mesa estima que, por el actual sistema de representación proporcional integral, con un sistema de representación proporcional, atenuado o no, igual es necesaria una modificación para hacer operativo el sistema. Si no hay reforma de la Constitución estos artículos van a seguir existiendo y la experiencia indica que, tal como están estructurados, en la práctica no funcionan.

SEÑOR PEREYRA.- Tal vez me expresé mal, pero quiero decir que al procederse a integrar ambas Cámaras por el sistema de representación proporcional, por la esencia del principio, naturalmente, se refleja el poderío de cada fuerza política. Como el electorado está dividido de tal manera que ninguna fuerza política va a obtener la mayoría parlamentaria, como consecuencia de la aplicación del principio de representación proporcional --al que sigo considerando una buena solución-- se produce esto. ¿Cómo salvarlo? Algunos dicen que se debe atenuar el principio de representación proporcional.

Quienes suscribimos este proyecto pensamos que se puede lograr una solución sin tocar un principio tan caro para la cristalización de la democracia en el país, como es el de la representación

proporcional, estableciendo el marco necesario para que funcionen las coaliciones de gobierno que se han intentado crear pero que, a nuestro juicio, por falta de un régimen constitucional no han podido tener lugar. Es decir que no lo tomo como un defecto de la representación proporcional sino como una consecuencia directa de su aplicación, ya que los titulares del Poder Ejecutivo o sus sectores políticos no disponen de las mayorías necesarias en el Parlamento. No sé si me expresé mal o es un enfoque equivocado del tema, pero no creo estar lejos del pensamiento del señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia aclarará exactamente su punto de vista cuando haga uso de la palabra.

SEÑOR BLANCO.- Me gustaría hacer una contribución a este tema, tratando de darle el tono que buscamos en la sesión del lunes, es decir, expresar pensamientos generales que nos vayan acercando a la materia que nos ocupa y no tanto discursos articulados y organizados.

En primer lugar, quiero ubicar el tema de las relaciones entre los poderes en el conjunto de la reforma constitucional. ¿Por qué hablamos de la necesidad de reformar la Constitución? En ese sentido, uno de los objetivos de la reforma que se señalan es permitir que haya una mayor gobernabilidad, es decir, que el Gobierno pueda cumplir su misión constitucional y política de gobernar. Entonces, este es el objetivo que estamos tratando de lograr manteniendo, por supuesto, los mecanismos democráticos y representativos. Debemos estudiar cómo dentro de ese cuadro de la democracia

representativa, a finales del siglo XX, organizar las cosas de tal manera que el Gobierno pueda funcionar más eficazmente sin mengua de todas sus garantías.

A mi juicio, para lograr ese objetivo se abren tres líneas diferentes que no veo como opuestas sino como complementarias. La primera, que no está en discusión entre nosotros en este momento, es una clara definición de las competencias de los poderes de Gobierno. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos y la práctica política de ese país son fuertemente presidencialistas, sin embargo, se suscitan frecuentes conflictos entre la rama ejecutiva --como suele decirse en la literatura anglosajona-- y la legislativa, en virtud de que sus competencias no están claramente delimitadas y especificadas en un texto constitucional elaborado hace más de doscientos años, que tiene todas las virtudes de las formulaciones esquemáticas de los textos de este tipo pero que, a la hora de establecer claramente las competencias de los órganos, puede ofrecer dificultades, como de hecho sucede. No es el caso de la Constitución uruguaya que, si peca de algo, justamente, es de ser detallista. En general, las competencias de los Poderes están definidas y desde este punto de vista la gobernabilidad estaría en buena medida respaldada --no digo asegurada-- y fortalecida.

El segundo elemento a tener en cuenta, es la relación entre los poderes políticos específicos como lo son el Ejecutivo y el Legislativo que estamos examinando. El tercero, se refiere al régimen electoral. Insisto que este es un tema absolutamente

central y fundamental, porque la forma en que se eligen los gobernantes y se distribuyen los asientos en el Poder Legislativo determina fuertemente el buen o mal funcionamiento del Gobierno. Por más artificios constitucionales que hagamos, esa realidad jurídico política va a seguir incidiendo. Por eso, repito, creo que es un tema central a mencionar. No voy a mezclar los temas, ya que acordamos hablar de las relaciones entre los Poderes; simplemente lo señalo para decir que, a mi juicio, en el logro del objetivo "gobernabilidad" entran esos tres ingredientes: la delimitación clara de las competencias de los Poderes del Gobierno, la adecuada articulación de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y en último término --no porque sea menos importante, sino por el orden de exposición-- un régimen electoral adecuado. En ese sentido, debo decir que el sector político que represento en esta Comisión, el 14 de julio de este año, entre las bases y propuestas en esta materia --a las que ciño mi actuación-- establece lo siguiente sobre el tema del sistema electoral: analizar la división del país en 99 circunscripciones y la elección de los representantes a razón de uno por cada circunscripción a fin de asegurar la mayoría al partido ganador. En lo inmediato, conceder al lema triunfante en las elecciones nacionales un surplus de bancas en dicha Cámara.

Este es nuestro criterio político; o sea que esto es lo que deseamos lograr. Si no es posible, estamos abiertos a que se flexibilice la Constitución. Más adelante podremos entrar en profundidad a la reforma del régimen electoral, pero ello sería en otra instancia.

Volviendo al tema que nos ocupa, que es el de las relaciones entre los Poderes, señalo que nosotros auspiciamos el mantenimiento del sistema que establece la Constitución vigente que, a nuestro juicio, es un régimen presidencialista con elementos de parlamentarismo. Deseamos que eso continúe tal como está.

En las propuestas que la Comisión tiene a consideración existen algunos puntos de contacto. En ese sentido, hago mías algunas de las expresiones que formulaba el señor senador Pereyra, en cuanto a que hay ciertas coincidencias. No voy a entrar en detalles sobre los textos de los proyectos, porque ellos están a disposición de los señores senadores, pero desearía mencionar escuetamente los temas que allí se tratan.

A mi juicio, pueden diferenciarse cuatro o cinco temas en los artículos 147, 148 y 149, que constituyen el "Proyecto de los Cinco". En el proyecto que personalmente presenté se realizó un modificación

del artículo 174. Los puntos considerados son los siguientes: la censura, la presentación, la crisis de Gabinete y la cuestión de confianza, y la llamada censura constructiva.

En principio, quisiera señalar nuestra posición política para luego discutir el asunto. Con respecto a l censura, creo que el proyecto que he presentado tiene la ventaja de ir más directamente a la definición del tema, eliminando la instancia intermedia de la observación por parte del Poder Ejecutivo. Pienso que si vamos a acudir a un procedimiento que claramente lleva a una discusión política, en caso de bloqueo institucional o de fuertes discrepancias, ello debe hacerse rápidamente, cuanto antes. Me parece que este criterio, para este caso y en general, es lo que la opinión pública pretende del sistema político: decisiones rápidas, ágiles y expeditivas. Sin perjuicio de expresar que el Proyecto de los Cinco va claramente en esa dirección y hace más fácil el poder acceder a la consulta popular a través de la disolución del Parlamento, pienso que mantiene algunos elementos intermedios que no lo hacen todo lo ágil que sería deseable. Sin embargo, no discrepo con la dirección en que se enfoca este tema en dicha iniciativa.

En cuanto a la presentación, somos un sector fuertemente presidencialista y lo más que podemos avanzar es en lo que hemos propuesto, sea que al

comienzo del período de Gobierno el Gabinete comparezca ante la Asamblea General para exponer con detalles el programa de Gobierno y los lineamientos de legislación más importantes. Así finaliza su actuación; no habría necesidad de tener un pronunciamiento expreso del Parlamento respaldado por un voto de confianza a ese programa y a ese Gabinete. A través de una modificación al artículo 174, quedará abierta la posibilidad de que el Parlamento utilice la Sección 8ª para desaprobar al Gabinete y al programa. Entonces, en una forma u otra existe coincidencia en lo siguiente. Cuando comienza un Gobierno, se debe presentar un programa formalmente ante la Asamblea General, el cual luego será expandido o desarrollado. En cierta forma, esto ya se establece en el artículo 174, cuando hace referencia al apoyo parlamentario y, en los hechos, surge a través del discurso presidencial de inauguración del 1º de marzo. De esa manera, si la Asamblea General de entrada considera que eso no merece su confianza, queda limitada a provocar la situación de crisis, la eventual disolución del Parlamento y un nuevo llamado a elecciones rápidamente para poder comenzar a trabajar tranquila y ordenadamente hacia adelante. A su vez, el Poder Ejecutivo se verá forzado a buscar los acuerdos necesarios para que esa situación, que nadie desea, no se produzca. En este proyecto no introducimos la noción de un voto de confianza e x p r e s o sino que estaría dado tácitamente y sólo habría un voto negativo si existiera

una opinión contraria.

El tercer tema que deseo mencionar es el de la crisis de Gabinete y la cuestión de confianza. En el proyecto que he presentado, la cuestión de confianza aparece como la contracara de la censura. El Parlamento tiene la facultad de censurar al Poder Ejecutivo en la situación política y por el asunto que le parezca oportuno. Pensamos que fortalecería el equilibrio de los Poderes el otorgar la facultad simétrica al Poder Ejecutivo de formular un planteo de confianza en la oportunidad y por las circunstancias que este Poder considere adecuado. En relación con esto, me parece que no hay una distancia muy grande entre esta propuesta y la crisis de Gabinete. Ambas cuestiones podrían combinarse en el sentido de que el Poder Ejecutivo tendría una alternativa triple frente a una situación de crisis: conformarse con una censura, provocar una crisis de Gabinete con las consecuencias que se especifican en el "Proyecto de los Cinco" o ir directamente a la disolución de las Cámaras. A mi juicio, estos aspectos son conciliables. Pienso que la crisis de Gabinete debería estar más acotada en los casos que se mencionan y la veo como una consecuencia de lo que personalmente denomino como las cuestiones de confianza que podría plantear el Poder Ejecutivo.

Por último, quiero señalar nuestra total discrepancia en lo que se refiere al tema de la censura

constructiva. Digo esto sin ánimo de obstaculizar ni obstruir, sino a fin de plantear claramente las cosas.

En resumen, con respecto a la censura, quisiéramos agilitar las posibilidades de llegar a ella. En cuanto a la presentación, estaría más acotada y existiría la posibilidad de un pronunciamiento legislativo únicamente en caso de voto negativo, utilizando los mecanismos de la Sección 8ª. Consideramos que la crisis de Gabinete puede conciliarse con la cuestión de confianza y no nos parece adecuada la solución que se pretende de la censura constructiva.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: en alguna medida, tendré que repetir lo que dije en la sesión anterior, en que no hubo versión taquigráfica, no para que conste en la misma, sino porque creo que el propósito de la sesión del día de hoy es retornar al tema de la reunión pasada.

Estamos dispuestos a considerar todo tipo de propuestas que apunten en dirección, fundamentalmente, de una mayor eficacia en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Pensamos que esa mejora sólo puede intentarse a partir de un diagnóstico derivado de la experiencia política que acumulamos en estos años.

Existe una realidad, a la que se refería hace unos instantes el señor senador B l a n c o, y e s que nosotros entendemos que la mayor eficiencia --porque de eso se trata-- en la relación entre el

Parlamento y el Poder Ejecutivo pasa por la necesidad de volver a meditar sobre el sistema vigente de representación proporcional integral. Al igual que el señor senador Blanco, nuestro sector político está dispuesto a discutir una fórmula a ese respecto, pero, repito, en el entendido de que se reformule lo relacionado con el sistema de representación proporcional integral.

La realidad del mapa político del país demuestra que es realmente difícil buscar ese relacionamiento con el actual sistema. En ese sentido, nos parece que algunas de las disposiciones del llamado "proyecto de los cinco" pueden complicar aún más esas relaciones. Pongo como ejemplo, señor Presidente, el hecho de que en los cinco primeros días de la gestión, el Poder Ejecutivo debe comparecer ante el Parlamento para obtener el apoyo legislativo para el Consejo de Ministros. Me parece que si reflexionamos sobre esto, podemos llegar a la conclusión de que estaríamos institucionalizando constitucionalmente el enfrentamiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el mismo inicio de la gestión. Ello conspira contra un propósito que todos compartimos, es decir, que funcionen con mayor fluidez las relaciones entre ambos Poderes y que se manejen dentro del límite de sus competencias.

Pensamos que hay otras normas que tampoco ayudan en este sentido en el proyecto. Hay una reforma planteada a otros artículos de la Constitución por la cual no sólo --como sucede ahora-- los tratados que celebre el Poder Ejecutivo deben venir al Parlamento, sino que también lo debe hacer una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional --porque hay una referencia expresa a los organismos internacionales-- y los acuerdos que realicen con los Gobiernos departamentales. Entendemos que todo ello va a conspirar también --por supuesto que involuntariamente-- contra lo que queremos que sea un marco adecuado de acciones recíprocas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Creemos que este tipo de disposiciones hará aún más difícil el funcionamiento actual del Parlamento con el Poder Ejecutivo,

y viceversa.

Otra norma que podría citar en este aspecto es la que dice relación con el pronunciamiento previo de la Suprema Corte de Justicia respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley que se remitan al Parlamento. Mi sector político cree firmemente que este es un sistema que no tiene antecedentes en el Derecho comparado, porque en algún país donde existe algo parecido a esto, se trata de un organismo totalmente independiente del Poder Judicial. Además, consideramos que tampoco apunta a lo que deben ser las herramientas para corregir lo que es, repito, el haber acumulado durante todos estos años --sobre todo en los años previos y posteriores al golpe de Estado-- experiencias políticas que demuestran que algo debe funcionar de otra manera.

Por lo expuesto, creo que esta iniciativa va en una dirección de la cual están tratando de salir muchos países. Italia --que es un buen ejemplo de lo que estoy citando-- está buscando casi con desesperación una modificación de su sistema constitucional, y pienso que ello no es simplemente porque en ese país haya una vocación de reformas sistemáticas y frecuentes de los textos que regulan su vida institucional.

Como decía el señor senador Blanco, considero que vale la pena pensar en alguna fórmula, salvo mejor opinión de la mayoría, que establezca representaciones parlamentarias diferentes a las actuales y que le reconozca al Partido que gane las elecciones la mayoría absoluta --como señalaba el señor senador Blanco-- o buscar otro tipo de solución en ese orden de pensamiento.

Estimamos, además, tal como mencionó el señor senador Blanco, que este tema está indisolublemente unido con el de la reforma electoral.

No nos parece que pueda funcionar adecuadamente el sistema si no se establecen normas más estrictas que las que vienen en el proyecto de ley de la Cámara de Representantes. Creo que en esta discusión constitucional debemos tener presente el hecho de que deben existir disposiciones que afirmen lo que es el principio de la disciplina partidaria. En este sentido --y lo digo a título personal--, creo que debemos reconocer una realidad que es evidente, es decir, la fuerza que dentro de los partidos políticos tienen los sublemas. Con relación a este último tema, creemos que deben haber algunas disposiciones que aseguren que lo que sea la representación parlamentaria de un partido político luego se refleje en una conducta homogénea desde el punto de vista interno. Esto también tiene que ver con las relaciones del Parlamento con el Poder Ejecutivo.

No quiero dejar de señalar que a nuestro entender existe un terreno en el cual deberíamos trabajar, sobre el que sería más sencillo el acuerdo, aunque todos los aspectos que estoy señalando cuentan de antemano con nuestra mejor disposición para buscar puntos de encuentro. Quiero dejar sentado que buscamos una reforma, pero no una que lleve a pensar a todos los sectores políticos, a la mayoría de ellos o a la opinión pública, que tiende a agravar algunos problemas institucionales actuales.

Este tercer punto, que nos parece de gran importancia, es el que tiene que ver con una reformulación de las competencias de los Gobiernos departamentales, porque en los momentos que corren hay muchas tareas que podrían cumplir mejor que el propio Gobierno Central, entre otras razones, por motivos geográficos. Quizás dos o tres normas de sencilla redacción ayudarían en ese sentido y también estarían --y aquí

llegamos también al tema de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo-- alejando de la arena política, en la que frecuentemente se encuentran el Poder Ejecutivo y el Parlamento, determinados temas que hoy en día son más propios de la esfera departamental.

Con relación a ello, hemos sostenido esta posición desde hace algún tiempo. El Foro Batllista hizo una declaración pública, si mal no recuerdo, en agosto del año pasado en la ciudad de Las Piedras y en función de ella seguimos pensando que ese es un tipo de reforma constitucional que requiere el país actual y el del futuro inmediato.

En consecuencia, pondremos el mejor de nuestro esfuerzo en ese sentido aunque, como bien se señaló en la sesión anterior, pensamos que la principal preocupación en esta etapa inicial debe ser que quede lo más clara posible la idea que cada uno de nosotros tiene respecto a cuáles son aquellas enmiendas que está reclamando la Constitución vigente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le solicito al señor senador Ricaldoni que me sustituya en el ejercicio de la Presidencia a fin de hacer uso de la palabra.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Ricaldoni)

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente: en lo posible, intentaré circunscribirme al tema que debe ser objeto de análisis en la sesión de hoy, que es el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

De todas formas, frente al enfoque formulado por el señor senador Pereyra me veo obligado a hacer una precisión. Si no entendí mal, en síntesis, él expresó que si como consecuencia del mapa político del país, el partido que gana las elecciones y consiguientemente la Presidencia de la República no tiene mayoría en las Cámaras, habría dos maneras de corregir este problema: o a través de la modificación del sistema electoral --esto es, lo que tiene relación con la representación proporcional integral-- se le otorga una mayoría que no refleje aritméticamente el resultado de las urnas, o se modifican las disposiciones referentes a las relaciones entre los Poderes políticos de modo de tender a gobiernos

de coalición.

SEÑOR PEREYRA.- Lamento interrumpirlo, pero no es ese exactamente el planteo que formulé; no dije que habría que cambiar el sistema de representación proporcional sino que expresé --y recuerdo muy bien el término que emplee-- que era necesario atenuar de alguna manera dicho sistema. Ese podría ser un camino, mientras que el otro sería el de las coaliciones de gobierno. Asimismo, destaqué que en las discusiones que habíamos mantenido, nos habíamos inclinado por esta última solución.

SEÑOR AGUIRRE.- Creo que la diferencia es de matiz y de todos modos se establece una opción: o hacemos algún tipo de modificación en el sistema electoral sin desertar del plano de la representación proporcional, o introducimos otros cambios como estos que estamos analizando, que facilitan la formación de gobiernos de coalición.

En este aspecto, quiero señalar que puede haber una vinculación entre los dos temas, pero no es imprescindible establecerla. En consecuencia, podemos mantener el sistema electoral actual por imposibilidad de llegar a un entendimiento sobre la necesidad de modificarlo y, sin perjuicio de ello, sentir que debemos mejorar el mecanismo de los artículos 147 y 148 de la Constitución. Asimismo, señalo que podemos atenuar el sistema de la representación proporcional, podemos establecerlo solamente para las minorías, como existía en la legislación de principios de siglo, y de

todas maneras resultar conveniente y aún imprescindible la modificación de las referidas disposiciones.

Por lo tanto, entiendo que en principio debemos considerar este aspecto para luego discutir el tema de los sistema electorales, el que no voy a negar tiene alguna vinculación aunque, reitero, conceptualmente puede considerarse en forma separada.

Lo que inspira el proyecto de los cinco en este punto y también el presentado por el señor senador Blanco, es que estos mecanismos, que nadie sostiene que haya que eliminarlos de la Constitución --que en caso de no alcanzarse una reforma de la Constitución en otros aspectos habría que suprimirlos y que por lo tanto con reforma o sin ella van a seguir existiendo-- en la práctica son una amenaza que pende sobre los Ministros que integran el Poder Ejecutivo, que el Parlamento maneja de distinta manera y que, además, no son operativos. Es decir, se supone que son un instrumento para que exista un entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y para que la responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento sea efectiva. No obstante ello, en la práctica nunca ha servido para ninguna de las dos cosas: ni ha habido un mejoramiento de las relaciones entre ambos Poderes ni ha habido efectivamente una responsabilidad política de los Ministros, porque los mecanismos no se hacen funcionar y, por consiguiente, toda la arquitectura

del sistema se hace inoperante. Entonces, con cualquier sistema electoral sentimos que esto hay que modificarlo de modo que funcione, porque de lo contrario cabría preguntarse para qué está en la Constitución y para qué su artículo 174 dice que los Ministros deben contar con respaldo parlamentario que asegure su permanencia en el cargo. Cuando esta norma se incluyó en la Constitución, los que sabían de Derecho Constitucional sostuvieron que la consecuencia necesaria de esa formulación constitucional era que el respaldo parlamentario tuviera que verificarse, que no es una ocurrencia fantasiosa de algunos jusisconsultos uruguayos, ya que eso se hace en otros países. Es así, entonces, que antes de constituir un Gobierno se verifica que el Gabinete, por su integración, va a estar respaldado en sus actuaciones concretas por la mayoría del Parlamento. Precisamente a eso tiende la presentación del Gabinete, que tanto Justino Jiménez de Aréchaga como Juan Andrés Ramírez sostuvieron cuando se estableció la Constitución de 1962 en el Gobierno de Amézaga que esa era la manera de cumplir con lo que dice la Carta. ¿Acaso este es un objetivo que se persigue por un ansia teórica de responder a una formulación doctrinaria? No; se debe a una necesidad práctica. En tal sentido, el señor senador Ricaldoni expresaba que le vamos a crear un nuevo problema al Poder Ejecutivo obligándolo a comparecer ante el Parlamento. ¿Qué pasaría

si no se le aprueba al programa de Gobierno?

Habría que dejarlo a que comenzara a gobernar. ¿Cómo gobierna el Poder Ejecutivo? Administrando y legislando, ya que se trata de un órgano colegislador. Tengamos en cuenta que la gran mayoría de las leyes que aprobamos y consideramos en el Parlamento las presenta el Poder Ejecutivo. Entonces, para que las leyes se aprueben, el Poder Ejecutivo necesita contar con una mayoría parlamentaria. En la realidad política actual ¿qué es lo que ocurre? El Presidente de la República asume el cargo, forma el Poder Ejecutivo designando a los Ministros y comienza a enviar proyectos de ley sobre el supuesto falso de que tiene mayoría en el Parlamento, pero no la tiene como consecuencia del sistema electoral.

En consecuencia, nosotros ¿qué es lo que queremos? Que el Poder Ejecutivo presente su Gabinete --previo a las consultas políticas correspondientes-- de modo que el Parlamento se vea obligado, bajo amenaza real de que el Presidente lo disuelva si por dos veces le niega el voto de confianza, a decir: "Sí; estamos de acuerdo con este plan de Gobierno y estamos comprometidos a aprobar las leyes que se han anunciado como parte constitutiva esencial de ese programa de Gobierno." En realidad, ese es el único punto en donde puede haber alguna duda, pero la presentación no conspira, como se ha dicho, contra el buen relacionamiento. Por el contrario, como dice Justino Jiménez de Aréchaga, es lo que va a dar la

[illegible] ciones [illegible] recuerda que [illegible] durante este gobierno [illegible] cuestionada [illegible] el presidente [illegible] designa aunque [illegible] permanente [illegible]

Todas las demás modificaciones que proponemos en este aspecto concreto, no son para fortalecer la posición del Parlamento sino, por el contrario, la del Presidente de la República, de modo de liberarlo de las trancas que tiene actualmente y por las cuales no puede observar el voto de censura si el Poder Legislativo se pronuncia por más de dos tercios y tampoco puede, luego, disolver las Cámaras si aquél se ratifica por más de tres quintos, con lo que queda prisionero de los procedimientos o de las maniobras políticas que se hagan legítimamente en el Parlamento, como ocurrió en 1969, única oportunidad en que se quiso poner en funcionamiento este sistema.

Las medidas que aquí se toman son para prevenir situaciones de crisis o de bloqueo. Se le da al Presidente de la República una facultad excepcionalísima que no tiene en el sistema actual, en que toda la iniciativa pertenece al Parlamento. Si una Cámara quiere censurar los actos de un Ministro, se eleva una propuesta; si se desea plantearlo en la Asamblea General, así se hace y, si se quiere censurar, se censura. El Presidente de la República, por su parte, nada puede hacer. Si un Ministro es censurado por más de dos tercios, aunque lo quiera mantener, no puede hacerlo. Si el Presidente pudo interponer una observación y le ratifican la censura por más de tres quintos, entonces, no tiene otra alternativa que aceptar eso y si la censura se refirió al Consejo de Ministros, éste cae en su totalidad.

Por lo tanto, no advierto cómo estas propuestas que se están presentando pueden coadyuvar a dificultar el relacionamiento; al contrario, coadyuvan a hacerlo más fluido, a poner las cosas en claro al inicio del Gobierno y a que el Parlamento

asuma su responsabilidad, diga si está de acuerdo con la política que propone el Gabinete y, si lo está, quede obligado a apoyarla en el accionar concreto, cuando se traten los proyectos de ley. Si no la comparte, entonces asume su responsabidad en el sentido de no dar su voto de confianza y quizás, el asunto lo tenga que dirimir el pueblo. Actualmente, el Parlamento, en la mayor parte de las ocasiones y por la mayoría de sus integrantes no está de acuerdo, no asume responsabilidad, mantiene a los legisladores durante cinco años en sus bancas y el Presidente no tiene manera de modificar esa situación.

Ingresando a temas que no tienen ninguna relación directa con este asunto, se ha dicho que también se debilita la posición del Presidente porque se establece que el Parlamento va a aprobar los acuerdos con los organismos internacionales y los que en igual sentido contraigan los Gobiernos Departamentales. Con respecto al segundo punto, quiero expresar que, según entiendo, ello ya figura en el artículo 301 de la Constitución, sólo que no se dice en la norma relativa a las competencias de la Asamblea General, por una omisión o por descoordinación; de modo que aquí no existe ninguna innovación.

El otro punto ya está contemplado en el numeral 7º del artículo 85 de la Constitución. Lo que ocurre es que como es complejo alcanzar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional --los llamados "stand by"--, en una ley de 1987 se estableció, inconstitucionalmente, que esa clase de acuerdos no requieren aprobación parlamentaria. Pero, es un tema lateral; si este aspecto genera dificultades, entonces excluyámoslo y analicémoslo cuando ingresemos a la consideración de los artículos referidos

a los Tratados. Reitero que no tiene ninguna relación directa con este asunto, porque es un tema totalmente distinto. Si la objeción es esa y dificulta llegar a un entendimiento para sancionar una ley constitucional, pues no incluimos ese asunto en la norma relativa a los Tratados.

El tema del contralor previo de la constitucionalidad de las leyes, que no era un punto fundamental en el pensamiento del Grupo que originariamente fue "de los Cuatro" y luego de los Cinco, fue un planteo del Herrerismo, del Presidente de la República y del Ministro del Interior, ante la dificultad concreta que existe cada vez que se sanciona una ley que el Poder Ejecutivo considera inconstitucional y la tiene que aplicar o accionar ante la Suprema Corte de Justicia para que ésta declare que es inconstitucional, con un efecto para el caso concreto al que el Poder Ejecutivo de hecho otorga carácter general, porque como es el encargado de ejecutar la ley, no la ejecuta en ningún caso. Se dice que no hay antecedentes en el Derecho comparado; no es así, puesto que en Francia existe con carácter general, si bien es cierto que no se ejerce esa función por la Corte de Justicia sino por el Tribunal Constitucional, lo que es más grave que lo que estamos proponiendo, en lugar de ser un organismo jurisdiccional, se trata de un organismo que se integra con Jueces y con políticos y al que se le otorga esa facultad excepcional. Pero, en todo caso, es también un tema ajeno, lateral, al problema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Creo que lo que aquí está en discusión y sobre lo que tenemos que saber si hay o no acuerdo, es si nos parece

bien clarificar de entrada las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento con la presentación del Gabinete. Si nos parece bien, entonces tendríamos que dotar al Presidente de la República de la facultad excepcional de declarar la crisis del Gabinete. Si nos parecen bien las demás modificaciones que proponemos en el artículo 148 para liberar al Presidente de la República en los casos de conflicto y si estamos de acuerdo, en una innovación revolucionaria en nuestro Derecho Público, concedámosle a aquél la facultad de decir a los integrantes del Gabinete, cuando hay una crisis política, que se retiren de ese Cuerpo y también de los Entes Autónomos; porque no es posible quedar liberado para hacer oposición en el Parlamento y, al mismo tiempo, compartir cargos fundamentales en la Administración autónoma condicionando decisiones básicas del Gobierno en materia de política económica. Esto parece de una racionalidad total. Precisamente, este es el punto que tenemos que decidir, es decir, si estamos de acuerdo con lo que acabo de expresar. Nosotros, que estamos abiertos al diálogo y a la conciliación, a pesar de ser tradicionales defensores de la representación proporcional integral, estamos dispuestos a discutir si es conveniente una moderación o una modificación y si ése es un tema esencial. Tampoco pensamos que el sistema electoral actual sea perfecto, y mucho menos establecido o incrustado en la Constitución, lo que impide adaptarlo a las realidades, que son cambiantes.

Por último, y como veo que está por expirar el plazo de que dispongo para hacer uso de la palabra, quiero decir que, a mi juicio, el proyecto presentado por el señor senador

Blanco es absolutamente conciliable en este aspecto con el del Grupo de los Cinco.

SEÑOR ASTORI.- Formulo moción para que se prorrogue el término de que dispone el orador, por cinco minutos más.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

10 en 11. Afirmativa.

Puede continuar el señor Aguirre.

SEÑOR AGUIRRE.- Gracias, señor Presidente; gracias, señores Senadores. Vemos un único punto difícil de conciliar o que consideraríamos riesgoso de aplicar, que es la propuesta de que cuando los Ministros puedan plantear ante la Asamblea General en forma colectiva una cuestión de confianza, si ésta está referida a un proyecto de ley, el voto de confianza con respecto a éste último, equivaldría a su sanción legislativa. Nos parece que esto sería, prácticamente, eliminar el sistema bicameral. Es decir que el hecho de que la Asamblea General exprese su conformidad con la iniciativa del Poder Ejecutivo y le dé un voto de confianza, elimina la discusión del proyecto de ley y toda posibilidad de modificarlo, lo que constituye un cambio revolucionario en las potestades del Poder Legislativo.

SEÑOR BLANCO.- Simplemente quiero señalar que en este aspecto del proyecto, la posición no tiene carácter irreductible o final. En una intervención anterior, me preocupé en señalar aquellos puntos que sí me parecían de principio para nuestro sector, dejándolos, en lo que a mí respecta, fuera de una posible negociación o conversación. Evidentemente, este es un punto que se puede atenuar o ajustar.

SEÑOR AGUIRRE.- Me alegro de escuchar las palabras que acaba de pronunciar el señor senador Blanco, que creo reflejan el espíritu con que todos venimos a negociar o tratar un proyecto de reforma constitucional, que no puede ser una imposición de ningún sector político hacia los demás.

En todo lo demás, en las normas que propone el señor senador Blanco, que tienen el beneficio de ser más sencillas que las planteadas en la otra iniciativa --lo que no es poco mérito, tratándose de normas constitucionales--, las soluciones son muy similares. En el artículo 174 del proyecto presentado por el señor senador Blanco, se propone la presentación del Gabinete que ha sido cuestionada por el señor senador Ricaldoni. La única diferencia con nuestra propuesta estriba en que no se exige un otorgamiento expreso del voto de confianza, pero se faculta a la Asamblea General a negarlo expresamente o a desaprobar a los Ministros. Esto es, en cierta medida, la otra cara de la moneda, porque si la Asamblea está facultada a rechazarlos y dentro del plazo establecido no hace esa manifestación de carácter negativo, implícitamente quiere decir que concedió el voto de confianza.

SEÑOR BLANCO.- Así es.

SEÑOR AGUIRRE.- De modo que, con la propuesta del señor senador Blanco estamos muy próximos --y, desde mi punto de vista es muy posible-- a armonizar su iniciativa, formulada en nombre de la Unión Colorada y Batllista, en este Capítulo de la reforma, con la del llamado Grupo de los Cinco.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: no me es grato dejar esta constancia y quizás cuando se hicieron ciertas manifestaciones no se tuvo la intención que puede apararecer ante los ojos de quien mañana lea fríamente la versión taquigráfica de esta sesión. Aquí se ha hablado de quienes saben Derecho Constitucional y de quienes no, y esa afirmación me ha llevado a hacer esta aclaración.

En esta Comisión, felizmente hay dos profesores de Derecho Constitucional, lo que será muy útil para nuestro trabajo; felizmente también varios de sus miembros unen su condición de legislador a la de abogado, lo que les permite una visión jurídica más completa --aunque no sea de especialidad en el tema-- que la de un profano. Asimismo, quienes estamos en la vida política tenemos la obligación de conocer algo de Derecho Constitucional, porque constantemente nos basamos en él para el cumplimiento de nuestra labor. En consecuencia, creo que será muy útil la presencia de los técnicos y profesores, pero este problema de la reforma constitucional también es político, por lo que nosotros, los políticos, tal vez no aportemos nuestra sapiencia jurídica cuando no la tenemos, pero sí nuestra experiencia.

En definitiva, entonces, en esta mesa somos todos iguales, tanto quienes saben mucho como quienes conocen poco de la materia. En realidad, aquí venimos a defender lo que, en el acierto o en el error, cada uno

de nosotros piensa y siente, con absoluta honestidad y humildad.

Reitero que la presencia de los eruditos será muy útil, pero creo a la vez que las Constituciones no se hacen solamente con expertos, sino sobre la base de sus opiniones y la experiencia de los políticos. Malo sería --sin hacer alusión absolutamente a nadie-- que buscáramos a los tratadistas de Derecho Constitucional más trascendentes del mundo para poder inspirarnos, porque seguramente no haríamos la Constitución que el país necesita. Una Constitución se elabora sobre dos bases: el conocimiento teórico y la realidad que se debe enfrentar. Si se actúa exclusivamente sobre la base del conocimiento teórico, es muy posible que se choque con esa realidad; debe haber una armonización entre ambos puntos, para poder llegar a lo que se quiere obtener.

No atribuyo un sentido ofensivo a la expresión aquí manifestada, pero considerando que alguien leerá esta versión taquigráfica, repito, me pareció importante dejar esta constancia.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Gonzalo Aguirre).- Quiero expresar que en esta Comisión, aparte de que todos somos senadores y, por lo tanto, todos valemos igual, no hay más que un único profesor de Derecho Constitucional que es el señor senador Korzeniak. En lo que a nuestra persona respecta, desde que venimos por el voto del pueblo, no estamos en condición de especialistas de Derecho

Constitucional, sino de representantes de un partido político y en ese carácter actuamos.

SEÑOR SOUZA.- Voy a iniciar mis reflexiones recogiendo esta última afirmación, porque viene a cuento con lo que quería plantear a la Comisión.

Creo que la tarea a la que estamos abocados es esencialmente política. Reformar la Constitución supone una actitud política que, para quienes estamos a favor de ella recoge lo que a nuestro juicio es una necesidad para la sociedad en este tiempo y, en consecuencia, tiene todos los matices y condiciones de un pronunciamiento político. Es más; pienso que la propia constitución de esta Comisión supone encontrar acuerdos políticos para que a través de ellos se pueda procesar el cambio de la norma constitucional. Por consiguiente, estimo que, como muy bien dijo el señor senador Pereyra, este es un tema que debemos analizar primeramente desde el punto de vista político y luego buscar los instrumentos técnicos más adecuados para conseguir los objetivos perseguidos.

Hay otro aspecto que, en mi opinión está vinculado a lo anteriormente manifestado. Según entendí, esta Comisión en su reunión inaugural estableció un orden de consideración de los temas, a los efectos de buscar, a través de la expresión de los distintos sectores políticos aquí representados, las coincidencias necesarias para contar con las mayorías que la Constitución establece

para su propia reforma. Ese método de trabajo supuso que en el primer orden de la discusión estuviera el análisis de las soluciones planteadas por el Proyecto de Ley elaborado por el Grupo de los Cinco y por él presentado por el [illegible] Senador Blanco, así como las opiniones de los demás sectores que no han presentado iniciativas sobre las formas constitucionales mejores de relación entre los dos Poderes políticos del gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Reconozco, naturalmente, que para ver ese mejor relacionamiento incide en forma importante el sistema electoral que la Constitución establezca, pero considero que sería mejor, como forma de trabajo, aceptar lo que hemos resuelto, o sea, dedicarnos en esta primera instancia a analizar las soluciones planteadas y las discrepancias que podamos tener con respecto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Ello no significa que no discutamos todo lo relativo al sistema electoral, sino simplemente que lo haremos en otro momento.

Con respecto también a la relación entre los dos Poderes políticos, digo que me parece que nuestra Constitución --a través de lo que es su norma, con todas las enmiendas que ha tenido a lo largo del tiempo y, particulamente, a partir de las reformas hechas a la primera Carta-- no es presidencialista. Asimismo, tal como lo han interpretado los más insignes especialistas, tuvo elementos que han llegado hasta la Constitución

vigente de lo que se ha denominado cuasiparlamentarismo o un sistema híbrido, intermedio entre las normas de separación de Poderes y las de integración. Teóricamente se podría suponer que podemos tener un sistema constitucional en el que haya una separación tajante entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Se puede suponer, igualmente y en teoría, que existen sistemas de gobierno parlamentarios en los cuales el Gobierno es simplemente un delegado del Parlamento y que, por lo tanto, actúa bajo sus instrucciones y mandatos. Sin embargo, en la realidad política --hasta donde la conozco-- no existen ni han existido esos extremos en ningún país del mundo, Ni en la Constitución estadounidense ni en los regímenes europeos de origen parlamentario, los gobiernos han sido la simple delegación de las facultades del Parlamento, sino que las propias normas constitucionales les han dado una competencia propia que han ejercido más allá de las decisiones de los Parlamentos.

Entonces, ubicados en este terreno y sabiendo que nuestro sistema constitucional no admite la separación total de poderes ni la sumisión del Gobierno a los deseos políticos del Parlamento, ya estamos despejando [illegible] elemento. Es decir que si se producen modificaciones en el relacionamiento entre los dos Poderes no se estaría inclinando la balanza en favor del parlamentarismo o del presidencialismo. En este sentido, pienso que si la Constitución de 1966 establece la facultad --determinada por anteriores modificaciones de la Carta-- del Poder Legislativo de censurar al gabinete y como consecuencia de ello --sin dejar de lado ciertas formalidades-- provocar su caída, no estamos en presencia de un régimen presidencialista. Asimismo, puedo afirmar que la Constitución norteamericana --que es la que aparece con un mayor grado de separación de poderes-- también prevé que el Presidente de la República no tiene la potestad de designar a sus Secretarios de Estado si no cuenta con el respaldo del Parlamento, en observaciones que no son políticas, aunque tienen una incidencia de ese carácter.

Por lo tanto, a mi juicio existe un primer elemento planteado en los proyectos que tenemos a consideración, que me parece fundamental. Las normas que nuestras Constituciones han venido estableciendo --particularmente desde 1934 y en especial desde 1942, que aún existen-- con respecto a la facultad que tiene la Asamblea General para censurar Ministros individual, colectiva o totalmente, establecen mayorías especiales y muy altas. Es decir que se requieren los dos tercios de votos en una primera instancia y los tres quintos para sostener una censura, lo cual puede llevar [illegible] que los Ministros

necesariamente deban ser destituidos en virtud del pronunciamiento de esas mayorías parlamentarias.

Por otro lado, el funcionamiento del sistema de Gobierno supone que en la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo debe contar con la mayoría --en algunos casos, absoluta y en otros, simple-- del Parlamento para poder sancionar las leyes que son los instrumentos a través de los cuales los Gobiernos hacen funcionar sus ideas sobre la forma de administrar el país. A mi entender, eso produce una contradicción y una dificultad muy grandes. Puede ocurrir que exista un pronunciamiento parlamentario que no alcance las mayorías que la Constitución establece a los efectos de cambiar el Gabinete --es decir, destituirlo-- y sin embargo se cuente con los votos suficientes en la Asamblea General como para no aprobar las iniciativas o ideas en coincidencia con el Poder Ejecutivo. En consecuencia, esto provoca que lleguemos a la situación que se ha venido dando en los últimos tiempos con respecto al funcionamiento de nuestro sistema de Gobierno. Como se sabe, el Poder Ejecutivo es el que tiene la responsabilidad política más clara frente a la ciudadanía, en lo que tiene que ver con la función de un Gobierno; y, además, cuando termina su mandato es el que fundamentalmente recibe con mayor peso el juicio de ésta. En este caso, el Poder Ejecutivo actual no ha contado --en virtud de la composición política del Parlamento-- con una oposición tal --por no lograr los tres quintos o los dos tercios de los votos-- como para cambiar el Gabinete o la integración del Gobierno, pero sí ha tenido una mayoría suficiente como para oponerse a las iniciativas legislativas que se han pretendido realizar. Por consiguiente, se produce ese empate de inacción por el cual ni el Gobierno ni el Parlamento actúan y, por lo

tanto, todo el sistema político genera desconfianza y descrédito en la gente. Creo que eso es algo en lo que todos tenemos que poner especial atención porque implica peligro para el propio sistema democrático.

Entonces, entiendo que una primera propuesta de modificación consistiría en la simplificación de las mayorías que se exigen para que el Parlamento se pronuncie, es decir que sean iguales o parecidas a las que el Gobierno necesita para poder sancionar las normas legislativas. A mi entender, esto está contemplado por el proyecto que tenemos a estudio; y lleva a que se mejore la realidad política al compatibilizar lo que es necesario para cambiar el Gabinete con lo que se requiere para sancionar las leyes.

Por otra parte, con respecto a lo que mereció más consideraciones en esta discusión que lleva a cabo la Comisión, es decir, el tema relativo al voto de confianza o la expresión del Parlamento en referencia a si apoya o no el Gabinete, diré que conozco perfectamente que del artículo 174 se han hecho, durante toda su vigencia, una serie de interpretaciones. No obstante, también deseo expresar que si bien la práctica política ha llevado a que se sostenga que es bueno un apoyo tácito --es decir, la no necesidad de un apoyo expreso-- para darle respaldo político al Gabinete, lo cierto es que la falta de pronunciamiento expreso hace que ese compromiso sea, por lo menos, muy tibio o muy tenue, desapareciendo finalmente con el correr del tiempo. Sin embargo, creo que si existe esta clase de pronunciamiento, cuando el Gabinete se presenta ante el Parlamento, éste debe pronunciarse, asumiendo la responsabilidad de darle su apoyo y decirle a la ciudadanía que el Poder Legislativo está de acuerdo con él y con la política que se ha comprometido a realizar, mientras que si no le da

ese voto de confianza, se habilita un pronunciamiento popular --tal como lo prevé este proyecto-- a los efectos de brindar la orientación que el país debe tener a través de su Gobierno. Esto quiere decir que debe existir un pronunciamiento ya sea a favor de la mayoría parlamentaria que no está de acuerdo con el Gabinete o a favor del Presidente que ha presentado la iniciativa en cuestión.

Por todo esto, insisto en que es fundamental que terminemos con una práctica institucional que no nos ha dado resultado, es decir, el llamado apoyo tácito que en definitiva nunca hemos cumplido. Y en este sentido todos debemos golpearnos el pecho, porque se trata de una responsabilidad política que a lo largo del tiempo hemos tenido todos los sectores parlamentarios. Asimismo, en ocasiones puede resultar muy duro decirle a la ciudadanía, a través de un pronunciamiento expreso, que nos comprometemos a apoyar ese Gobierno, mucho más difícil será explicar que hemos retrocedido y nos hemos desligado de aquel compromiso, negando a partir de ese momento nuestro respaldo al Gobierno. En ese caso, las explicaciones correrán por cuenta de quienes, a partir de ese momento, se desliguen del compromiso que pública y solemnemente asumieron en ese sentido. Sin duda, esto generará un mecanismo de interpelación que el proyecto de reforma constitucional presentado tiene previsto aplicar bajo formas más ágiles de dirimir las diferencias, esto es, a través de lo que en una democracia debe ser el procedimiento más natural y legítimo para ello: el pronunciamiento de los ciudadanos mediante el voto.

En consecuencia, estas normas tienden a recoger mejor la realidad política, a encauzar más correctamente las diferencias políticas y a hacer que los parlamentarios tengan una mayor responsabilidad. Esto que

digo, viene a cuento por algo que expresé anteriormente. Normalmente, frente a los electores el mayor responsable con respecto a su gestión durante el período de Gobierno es el Presidente de la República y, por su parte, la responsabilidad de los parlamentarios es más diluida.

Si, por el contrario, se flexibilizan las normas de censura, se ajustan las normas del compromiso de los parlamentarios con respecto a la vida del Gabinete a través del voto de confianza y, como consecuencia de todo esto, están siempre en juego las bancas de los legisladores, tendremos un régimen en el cual las responsabilidades no serán, desde el punto de vista político sustancial, exclusivamente del Presidente de la República, sino también de los parlamentarios. Estos sabrán que para poderse oponer pondrán en juego sus bancas, al contrario de lo que sucede hoy, ya que al oponerse no se pierde nada. Creo que en la vida social y política es importante que todos asuman sus riesgos y que, a través de ellos, tengan el buen cuidado de ejercer sus verdaderas responsabilidades.

Tal como lo señalaba el señor Presidente, creo que el proyecto de ley presentado por el señor senador Blanco tiene una única diferencia con el del "Grupo de los Cinco", que tiene que ver con el tema de la expresión de confianza expresa o tácita. En ese sentido, creo que estamos caminando en una buena dirección con este tipo de soluciones. Como ya lo he señalado, a mi juicio es importante que los parlamentarios expresen solemnemente ante la opinión pública si asumen o no a través del voto de confianza la responsabilidad política de ese Gabinete, junto al Presidente de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que el Senado estaba citado para las 16 horas, y son las 16 y 10, la Presidencia sugiere hacer un cuarto intermedio. No

obstante, quiero aclarar que los señores senadores Millor y Zumarán estaban anotados para hacer uso de la palabra.

La Comision pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace. Es la hora 16 y 11 minutos)